
Vergaderjaar 1995–1996

21 427

**Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke
vernieuwing**

Nr. 148

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 28 mei 1996

Het kabinet heeft op 24 mei **een standpunt** vastgesteld **over het
rapport 'Orde in het binnenlands bestuur' van de WRR.**

Het standpunt van het kabinet bied ik hierbij aan.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
A. G. M. van de Vondervoort

KABINETSSTANDPUNT OP HET WRR-ADVIES «ORDE IN HET BINNENLANDS BESTUUR»

Inleiding

In het rapport «Orde in het binnenlands bestuur» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is aangegeven langs welke lijnen zich een stabiel organisatiekader kan ontwikkelen waarbinnen het bestuur kan worden uitgeoefend en waarbinnen veranderingen in maatschappelijke omgeving adequaat tegemoet kunnen worden getreden.

In dit standpunt geeft het kabinet een reactie op het bovengenoemde rapport van de WRR. Dit is conform de Instellingswet WRR.

Het kabinet heeft in de notitie Vernieuwing bestuurlijke organisatie (VBO) van 15 september 1995 een duidelijk traject uitgezet waarlangs de Vernieuwing van de bestuurlijke organisatie dient plaats te vinden. Op 20 november 1995 heeft de Tweede Kamer uitvoerig over de VBO-notitie met het kabinet van gedachten gewisseld en de door het kabinet uitgezette koers onderschreven.

In de Tweede Kamer bleek over de wetsvoorstellen inzake de stadsprovincie Rotterdam overeenstemming niet mogelijk. De opdeling van de stad Rotterdam vormde daarbij het breekpunt. Het kabinet heeft uiteindelijk de wetsvoorstellen ingetrokken. Het functioneren van een onopgedeelde stad Rotterdam past naar de mening van het kabinet daar niet in.

In de notitie «Vervolgtraject VBO» van 16 april heeft het kabinet aangegeven langs welke weg de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie moet worden voortgezet.

Op basis van de te handhaven uitgangspunten VBO blijft het kabinet streven naar een «versterkt grootstedelijk bestuur» in een aantal stedelijke gebieden. Een externe commissie zal het kabinet daarover voor 1 september 1996 adviseren.

In het bovengenoemde perspectief moet de reactie van het kabinet op het WRR-rapport «Orde in het binnenlands bestuur» worden geplaatst. Daarbij acht het kabinet het volgende nog van belang. Op grond van diverse analyses in het recente verleden en gemaakte politieke afwegingen is het beleid inzake de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie in gang gezet. Een beleidsproces dat langdurig en ingewikkeld is en op zeker maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak berust. Het kabinet erkent dat op basis van de gemaakte analyses andere politieke keuzen mogelijk waren. Die zijn echter niet gemaakt. Zou het kabinet nu de in gang gezette koers wijzigen dan is het gevaar groot dat jarenlang vertraging optreedt. Die nieuwe koers vereist een goede doordenking van alle consequenties en vraagt om een zeker maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak. Het kabinet kiest daar bewust niet voor.

De reactie van het kabinet op het WRR-rapport is als volgt opgebouwd.

Ten eerste wordt ingegaan op de vele overeenkomsten die er zijn in de zienswijze van het kabinet en de WRR over de toekomstige ontwikkeling van het openbaar bestuur.

Een aantal opvattingen van de WRR deelt het kabinet niet. Daar zal in het tweede gedeelte op worden ingegaan.

Ten derde gaat het kabinet meer specifiek in op een viertal onderwerpen die in het rapport van de WRR aan de orde worden gesteld.

1. De staatsrechtelijke inbedding en coördinerende rol van de provincie in het openbaar bestuur.
2. De relatie van maatschappelijke vraagstukken en de schaal van de gemeenten en de provincies.

3. De verdeling van taken in relatie tot territoriaal en functioneel bestuur.
4. De nieuwe financiële verhoudingen.

Kabinetsstandpunt VBO in relatie tot het WRR-advies

Het kabinet constateert tot tevredenheid dat er op wezenlijke punten overeenstemming bestaat in de opvattingen over de toekomst van het openbaar bestuur die zijn neergelegd in de VBO-notities van 15 september 1995 en 16 april 1996 en het rapport van de WRR.

De grondwettelijke structuur van gemeenten, provincies en Rijk vormt de basis van het Nederlands openbaar bestuur. Waar mogelijk moeten bestuurstaken in deze structuur worden ingepast omdat daarmee integrale afweging en directe democratische legitimatie verzekerd zijn. Die opvatting van de WRR deelt het kabinet. Vanuit dat vertrekpunt komt de WRR echter tot een andere invulling van de provinciale rol in het openbaar bestuur dan het Kabinet. Het kabinet komt in dit standpunt hierop uitvoerig terug.

De WRR deelt de opvatting van het kabinet dat het openbaar bestuur effectief en herkenbaar moet zijn. Die opvatting leidt er toe dat onder andere taken en verantwoordelijkheden meer eenduidig tussen Rijk, provincie en gemeenten moeten worden verdeeld. De WRR wijst terecht op de situatie dat de bestuurslagen teveel in elkaars vaarwater zitten. Dat leidt tot veel dubbel werk en levert dus inefficiënties op. Het kabinet beoogt met de herverdeling van (regionale) taken, de aanpassing van de gemeentelijke schaal en de vorming van «versterkt grootstedelijk bestuur» het openbaar bestuur effectiever, efficiënter en democratischer te maken.

Het kabinet is het ook eens met de opvatting van de WRR dat uniformiteit in de taaktoedeling tussen Rijk, provincie en gemeenten voorop moet staan en dat differentiatie in taaktoedeling alleen bij uitzondering wenselijk is, met name in de stedelijke gebieden. In het verlengde van deze uitgangspunten met betrekking tot de herverdeling van regionale taken past bevordering van decentralisatie van rijkstaken naar gemeenten en provincies. Ook dat aspect van het rapport van de WRR kan het kabinet onderschrijven.

Algemene kanttekeningen bij het WRR-advies

Alvorens in te gaan op enkele specifieke onderdelen uit het WRR-rapport hecht het kabinet er aan om enkele algemene kanttekeningen te plaatsen.

De WRR analyseert grondig het functioneren van het huidig openbaar bestuur. Het kabinet herkent daarin veel argumenten die ten grondslag liggen aan het beleid inzake de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie.

Het kabinet is van mening dat op grond van de WRR-analyse ook andere conclusies getrokken kunnen worden dan de WRR doet.

Het kabinet wil dit illustreren met de volgende vier voorbeelden, die in dit kabinetsstandpunt verder worden uitgewerkt.

Het kabinet deelt de opvatting van de WRR niet dat de rol van de provincie als middenbestuur beperkt dient te blijven tot coördinatie van beleid en dat het takenpakket van de provincie mede daarom beperkt (gesloten huishouding) moet blijven. Het kabinet deelt evenmin de opvatting van de WRR dat met betrekking tot taken en verantwoordelijkheden de provincie uitsluitend een coördinerende rol moet vervullen.

Het kabinet is van mening dat een herverdeling van taken, mede in het perspectief van veranderende maatschappelijke omstandigheden, een aanpassing van de schaal van enkele provincies en de gemeenten noodzakelijk is. De WRR stelt dat aanpassing van de schaal van het bestuur aan veranderende maatschappelijke omstandigheden geen zin heeft omdat zulke aanpassingen gedoemd zijn achter de feiten aan te lopen. Niettemin stelt de WRR wel schaal aanpassingen voor in de vier grootstedelijke gebieden (agglomeratiegemeenten) en van de provincies in de Randstad.

De WRR gaat in het rapport «Orde in het binnenlands bestuur» uitvoerig in op de ordening van het openbaar bestuur en hanteert daarbij drie ontwikkelingsprincipes. Bij een heldere ordening van verantwoordelijkheden gaat het om centraal en decentraal bestuur, algemeen en functioneel bestuur en de publieke en private sector. Het kabinet erkent dat een dergelijk onderscheid verhelderend kan werken.

De vernieuwing van de financiële verhouding die het kabinet voor ogen staat beoogt een meer rechtvaardige verdeling van de algemene middelen aan de provincies en de gemeenten. De WRR meent dat de mogelijkheid van een objectieve verdeling los staat van een bestuurlijke oordeelsvorming. Het kabinet deelt dat standpunt niet. Het kabinet heeft een eigen verantwoordelijkheid met betrekking tot de verdeling van algemene middelen aan provincies en gemeenten en kan dus niet worden overgedragen aan een zelfstandig bestuursorgaan.

De staatsrechtelijke inbedding van de provincie

De WRR stelt voor verandering te brengen in de positie van de provincie in ons staatsbestel en aldus de hoofdstructuur van ons binnenlands bestuur fundamenteel te wijzigen. De WRR ziet voor de provincie als volwaardige bestuurslaag (op termijn) geen plaats meer in de bestuurlijke organisatie, maar uitsluitend voor een centrale en een lokale bestuurslaag. De rol van de provincie zou in de toekomst moeten worden beperkt tot een intermediaire: coördinatie en conflictbeslechting.

De WRR signaleert een toenemende onhelderheid in het binnenlands bestuur die zich uit in vervaging van verantwoordelijkheden en duplicering van beleid. De WRR wijst daarbij op de mechanisering van het gemeentelijk medebewind waardoor nationale en lokale verantwoordelijkheden te zeer zijn vermengd bij de uitvoering van het rijksbeleid door de gemeenten. De WRR bepleit dat verantwoordelijkheden beter worden onderscheiden. Er dient een eind te komen aan de heersende met vele overlappings en dubbel werk gepaard gaande neiging tot parallelle regelgeving, welke blijkt geeft van een te grote bestuurlijke introvertie.

Als richtsnoer voor het beter onderscheiden en ordenen van verantwoordelijkheden introduceert de WRR een nadere markering van de identiteit van de bestuurslagen, welke voor de provincie voorziet in een profilering als zuiver coördinerende tussenlaag. De WRR meent dat als gevolg van de bepleite duidelijke ordening van de verantwoordelijkheden tussen het centrale en lokale niveau de behoefte aan betere spelregels voor het interne verkeer en aan coördinatie zal toenemen. De provincie zal hierin moeten voorzien. Thans is volgens de WRR als gevolg van een gebrek aan bestuurlijke moed en een gebrek aan instrumenten en strategische vaardigheden de provincie veelal onzichtbaar.

Het kabinet stelt vast dat de WRR het probleem van de vermenging van verantwoordelijkheden alleen waarneemt in de verhouding tussen het centrale en het lokale bestuur. Het kabinet ziet dan ook niet in waarom op

grond van die analyse de provincie zou moeten worden beroofd van alle andere taken die zij thans uit hoofde van haar grondwettelijk verankerde positie als volwaardige bestuurslaag behartigt, om haar coördinerende rol goed te kunnen vervullen. De nadere markering van de provinciale identiteit is in dat verband te mager en te schematisch. De redenen die de WRR noemt voor het huidige gebrekkig functioneren van de provincie in haar coördinerende rol wijzen vooral op tekortkomingen in de bestuurscultuur. In dit verband wijst het kabinet naar het rapport «Provincies, dichterbij de toekomst», dat door het IPO recent is uitgebracht.

Het kabinet acht de tekortkomingen in de bestuurscultuur een onvoldoende grondslag voor de door de WRR bepleite ingreep. De analyse van de WRR biedt uitsluitend aanknopingspunten voor een gerechtvaardigd pleidooi jegens de provincie om uit de schaduw te treden van het Rijk en de gemeenten en haar rol als coördinator en geschilbeslechter op het bestuurlijk middenveld duidelijker inhoud te geven. Daarbij had de WRR tevens kunnen aangeven welke instrumenten de provincie daarvoor nodig heeft.

In de tweede plaats deelt het kabinet de opvatting van de WRR niet om de grondwettelijke positie van de provincie in het geding te brengen waar de WRR als hoofdbezwaar tegen het bestaande reorganisatiebeleid formuleert dat het te zeer gericht is op structuurwijziging en te weinig op ordening. De WRR wijst op goede gronden op de noodzaak van zekerheid en bestendigheid in de bestuurlijke organisatie en benadrukt dat de toegenomen maatschappelijke dynamiek juist vraagt om een stabiele grondstructuur die houvast biedt om adequaat op veranderingen te kunnen reageren. Wijzigingen in de schaal van het bestuur worden door de WRR dan ook met argwaan bejegend. Des te opmerkelijker is het dat de WRR zelf met een vergaand voorstel tot structuurwijziging komt. Niet valt in te zien waarom de eis van bestendigheid alleen geldt ten aanzien van de schaal van de tot de grondstructuur behorende bestuurseenheden en niet of, in mindere mate, ten aanzien van hun positie in de grondstructuur. De WRR legt zichzelf derhalve een zware bewijslast op, die extra zwaar is omdat het voorstel ingrijpt in het zeer bestendige grondwettelijk kader van onze bestuurlijke orde.

Zoals reeds aangegeven meent het kabinet dat aan deze bewijslast niet is voldaan. Het kabinet wijst er op dat het voorstel ook geenszins past in de ontwikkeling die de provincies sedert langere tijd doormaken. Bij de totstandkoming van de nieuwe Provinciewet is uitvoerig stilgestaan bij de plaats en de taken van de provincie in ons staatsbestel. In de memorie van antwoord (Kamerstukken II, 1988–1989, 19 836, nr. 9) heeft de regering een negental functies van de provincies onderscheiden en daaraan de conclusie verbonden dat de provincies hun belang niet slechts ontlenen aan hun relaties met Rijk en gemeenten maar dat zij een geheel eigen rol in onze bestuursorganisatie vervullen, hetgeen hen tot een volwaardige bestuurslaag naast Rijk en gemeenten maakt.

Bij die gelegenheid is geconstateerd dat de provincies onder de Provinciewet van 1962 een krachtige ontwikkeling hebben doorgemaakt, welke zich de laatste jaren uitte in een sterk groeiend takenpakket. Er zijn geen aanwijzingen dat aan deze ontwikkeling sedertdien een einde is gekomen, evenmin ziet het kabinet redenen aan deze ontwikkeling een halt toe te roepen. Integendeel, veeleer is de behoefte aan een sterkere articulatie van de rol van het bestuurlijk middenniveau verder toegenomen.

Naar het oordeel van het kabinet zullen de provincies alleen daarin kunnen voorzien vanuit een staatsrechtelijk gelijkwaardige positie ten opzichte van de beide andere bestuurslagen. Wordt hen die positie

ontnomen zoals de WRR voorstelt, dan verliezen zij daarmee bij uitstek de geschiktheid om juist de rollen die de WRR hen toedenkt goed te kunnen vervullen.

Het kabinet deelt de opvatting van de WRR niet dat coördinatie een op zichzelf staande taak is. De provincie moet ook kunnen sturen. Zo vergt coördineren niet alleen een gelijkwaardige positie in het bestuurlijke krachtenveld, maar ook voldoende expertise op het desbetreffende terrein. Bovendien is coördineren niet beleidsneutraal. Het betekent dat de coördinator zelf in staat moet zijn beleidskeuzen te maken. De nodige expertise kan alleen worden opgebouwd en onderhouden vanuit een inhoudelijke verantwoordelijkheid die uiteraard per terrein kan verschillen, mede afhankelijk van de aard van de coördinerende taak in het specifieke geval. De opvatting van de WRR dat coördinatie vooral procedureel is en niet of nauwelijks inhoudelijk deelt het kabinet derhalve niet.

Die coördinerende rol van de provincie in de stedelijke gebieden was verder uitgewerkt in het concept van de stadsprovincie en zal ook in het concept van de «versterkt grootstedelijk bestuur» vorm moeten krijgen. De betrokkenheid van de provincie ten aanzien van de uitvoering van beleid was in het concept van de stadsprovincie Rotterdam op een drietal manieren tot uitdrukking gebracht.

Ten eerste kan de provincie voorwaarden scheppen zodat de gemeenten in staat worden gesteld het vastgestelde beleid uit te voeren. Op een aantal beleidsterreinen krijgt de provincie de verdere bevoegdheid van budgetten. Zij kan bijvoorbeeld richtlijnen aangeven waarbinnen de gemeenten het beleid uitvoeren en de beschikbare budgetten besteden. Bijvoorbeeld op het terrein van de volkshuisvesting.

Ten tweede kan de provincie een coördinerende rol vervullen ten aanzien van de uitvoering van beleid. Een voorbeeld hiervan is de uitvoering van het VINEX-beleid. Hierbij kan de verantwoordelijkheid ten aanzien van de uitvoering bij de gemeenten blijven, maar de provincie en/of de gemeenten kunnen ook besluiten om de uitvoering door de provincie te laten geschieden.

Ten derde kan de provincie belast worden met uitvoering van beleid in een bepaald territorium. Het voorstel in de wetsvoorstellen voor het Havengebied in Rotterdam was daarvan een voorbeeld. Integraal beleid in één bestuurlijke hand lag aan deze oplossing ten grondslag. Het kabinet erkent dat het verwezenlijken van integraal beleid makkelijker gezegd is dan gedaan. Uit de beleidspraktijk blijkt dat het voeren van integraal beleid lastig is. Niettemin vindt het kabinet het van groot belang dat naar nieuwe wegen wordt gezocht om integraal beleid beter verder te optimaliseren.

Buiten de stedelijke gebieden zal de coördinerende taak van de provincie op bepaalde onderdelen primair procedureel van aard zijn en zal overeenstemmen met wat de WRR voor ogen staat.

Indien er belemmeringen van instrumentele en bestuurlijke aard zijn moeten die weggenomen worden. Uit onderzoek en praktijkervaring is gebleken dat de coördinerende rol van de provincie tekort schiet. Daarom is bijvoorbeeld op het terrein van de ruimtelijke ordening het provinciale instrumentarium versterkt (NIMBY-instrumentarium). Ook de provinciale bestuurscultuur heeft daarbij tot nu toe te veel een rol gespeeld. Onder leiding van het IPO zijn de provincies bezig om hierin verandering aan te brengen.

Schaal gemeenten en provincies

In het WRR-rapport wordt veel aandacht besteed aan het vraagstuk van de optimale territoriaal-bestuurlijke schaal. Daarbij wordt een relatie gelegd met de in de samenleving optredende tendensen tot schaalvergroting.

Deze relatie brengt de WRR tot de conclusie dat daar waar vroeger sprake was van een grote mate van congruentie tussen de maatschappelijke en de bestuurlijke schaal, er in de afgelopen decennia een steeds grotere kloof tussen beide is ontstaan. Het beleid van de rijksoverheid zou zijn gericht op herstel van de schaalcongruentie, waarbij de stadsprovincie met de regionale schaal zou moeten samenvallen. Volgens de WRR is een dergelijk beleid echter tot mislukken gedoemd, omdat de bedoelde maatschappelijke problemen zich niet zo eenduidig op een bepaalde territoriale schaal manifesteren. De WRR stelt dat de maatschappelijke dynamiek thans dusdanig is, dat pogingen om congruentie te bewerkstelligen gedoemd zijn achter de feiten aan te lopen. Als alternatief bepleit de WRR voor meer flexibiliteit binnen de bestaande structuren. Overigens wordt opgemerkt dat structuurwijzigingen wel geboden zijn «als vitale betrekkingen anderszins geen kans kunnen krijgen».

Een en ander brengt de WRR uiteindelijk tot de slotsom dat de vorming van stadsprovincies als een poging tot het bereiken van geforceerde schaalcongruentie moet worden beschouwd. De stadsprovincie Rotterdam zou bovendien een takenpakket van zowel regionale en lokale taken moeten krijgen, zonder dat deze, naar de mening van de raad op zich ongewenste, mengvorm adequaat wordt onderbouwd. Gemeentelijke en provinciale schaalvergroting zou daarentegen wel gewenst zijn, omdat daardoor vitale betrekkingen beter tot hun recht komen.

De analyse en de conclusies van de WRR overtuigen het kabinet niet in alle opzichten.

De stelling dat het streven naar volstreekte schaalcongruentie tot mislukken gedoemd is, onderschrijven wij. Anders dan de raad stelt, ligt een dergelijk streven niet ten grondslag aan het beleid inzake de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie. De ratio van dat beleid is om ten aanzien van de behartiging van enkele essentiële overheidstaken een dusdanige toename in de schaalcongruentie te bewerkstelligen dat de randvoorwaarden voor een wezenlijke kwaliteitsverbetering van de bedoelde taakbehartiging kan optreden. Daarbij gaat het niet om een uniforme aanpak. Een grenscorrectie tussen gemeenten en/of provincies kan in bepaalde gevallen voldoende zijn om te schaalcongruentie te verwezenlijken en zo de taakbehartiging van het openbaar bestuur te verbeteren.

In andere gevallen kan gemeentelijke herindeling de beste aanpak zijn. Weer in andere gevallen kan schaalverkleining van de provincie gewenst zijn om het bovenstaande te bereiken.

In de terminologie van het WRR-rapport betreft het hier bij uitstek structuurwijzigingen die zijn gericht op «vitale betrekkingen» als in het geval van Rotterdam het havencomplex en de daarmee verbonden infrastructuur.

De opvatting van de WRR dat er sprake zou zijn van een onjuiste vermenging van lokale en regionale taken in het takenpakket van de stadsprovincie Rotterdam delen wij niet. Qua herkomst bestond het takenpakket van de stadsprovincie uit vier componenten:

- voormalige rijkstaken;
- de taken van de huidige provincie;

- voormalige taken van inliggende gemeenten die in Wgr-verband werden behartigd;
- overige voormalige taken van inliggende gemeenten.

Deze taken hadden onderling gemeen dat zij beter door de te vormen stadsprovincie konden worden behartigd. Daarmee is het onderscheid tussen hun eventuele oorspronkelijke lokale of regionale karakter irrelevant geworden.

Het alternatief van de WRR voor structuuro oplossingen, meer flexibiliteit bij de bestaande structuren, lijkt op het eerste gezicht aantrekkelijk. Daar waar dit alternatief betrekking heeft op de noodzaak van veranderingen in de bestuurscultuur, kunnen wij het zelfs volledig onderschrijven. Alleen cultuurverandering is evenwel een onvoldoende oplossing voor de bestuurlijke problematiek. Een ander bezwaar tegen het WRR-alternatief is dat bij de feitelijke vormgeving ervan nieuwe hulpstructuren onvermijdelijk zijn. De bezwaren van onvoldoende democratische legitimatie en ondoorzichtigheid weegt de WRR kennelijk anders dan wij. Deze bezwaren doen zich met name voor als het om beleidstaken gaat in de stedelijke gebieden. Het rijksbeleid is nu juist gericht om de betekenis van hulpstructuren terug te dringen.

Ten aanzien van de gemeentelijke en de provinciale schaal komt de WRR tot de conclusie dat schaalvergroting gewenst is. De inhoudelijke onderbouwing voor vergroting van de provinciale schaal overtuigt het kabinet niet. De «vitale betrekkingen» die hierbij in het geding zijn zijn niet concreet in beeld gebracht.

De raad gaat er bovendien aan voorbij dat in enkele provincies (bijvoorbeeld Friesland) wel degelijk sprake is van een provinciale identiteit bij de bevolking. De voordelen van een dergelijke identificatie voor de betrokkenheid van de bevolking bij de provinciale politiek worden in het WRR-rapport niet afgewogen tegen de daarin genoemde, maar door ons niet onderschreven, voordelen van schaalvergroting.

Ook het pleidooi van de WRR ten gunste van gemeentelijke herindeling is niet in alle opzichten overtuigend. Met name de redenering dat een verbetering van de integrerende functie van de gemeente zou moeten leiden tot een grotere schaal, kunnen wij vanuit de WRR-optiek geredeneerd niet volgen. De concretisering daarvan komt materieel neer op een streven naar meer schaalcongruentie en dat wijst de WRR nu juist af.

Het pleidooi van de WRR ten gunste van gemeentelijke herindeling is echter op sommige punten te categorische van karakter. Te weinig wordt onderkend dat er in dit opzicht verschillen kunnen bestaan tussen gemeenten. In het rijksbeleid is dat nadrukkelijk wel het geval. Op grond van het beleidskader gemeentelijke herindeling wordt van geval tot geval bezien hoe de uitvoering van het beleid inzake de gemeentelijke herindeling in de aan de orde zijnde situatie vorm moet krijgen.

Verdeling taken in relatie tot territoriaal en functioneel bestuur

In het WRR-rapport wordt ingegaan op de verdeling van taken in relatie tot territoriaal en functioneel bestuur. Het kabinet heeft in het beleidskader rond functioneel bestuur reeds aangegeven hoe het de verdeling van taken tussen territoriaal en functioneel bestuur wil zien. Samengevat komt deze verdeling op het volgende neer.

In de eerste plaats moet nagegaan worden of een collectief belang gemoeid is met de betreffende zaak. Zo nee, dan moet de overheid die taak afstoten.

In de tweede plaats moet gekeken worden of de overheid zelf zorg moet dragen voor de uitvoering van een taak waarvoor hij verantwoordelijk is. Zo nee, dan kan de taak uitbesteed worden.

Vervolgens moet bekeken worden op welk niveau de overheid een taak moet uitvoeren: centraal of decentraal.

Als de centrale overheid een taak moet uitvoeren, kan gekeken worden of functionele decentralisatie in de rede ligt, of dat volledige ministeriële verantwoordelijkheid aanwezig moet blijven.

Deze kabinetslijn is door de Tweede Kamer nadrukkelijk onderschreven. In de motie Kamp (Tweede Kamer, 1994–1995, 24 130, nr. 9) wordt gesteld dat als een rijksoverheidstaak niet wordt beëindigd of aan de markt kan worden overgelaten, in eerste instantie territoriale decentralisatie aan de orde is. Pas daarna kan gekeken worden of functionele decentralisatie mogelijk is.

Naar de mening van het kabinet komt de door de WRR geschetste denklijn in grote lijnen overeen met het kabinetsstandpunt ter zake.

Een enkele kanttekening is echter op zijn plaats. Zo wordt door de WRR gesteld dat publieke beleidstaken ook in een marktomgeving kunnen worden gerealiseerd. Indien de WRR hiermee doelt op de mogelijkheid om bepaalde taken uit te besteden, strookt dit met het kabinetsbeleid. Immers bij uitbesteding blijft het algemeen bestuur volledig verantwoordelijk en democratisch gecontroleerd. Door een taak over te laten aan de markt, verliest deze taak zijn publieke karakter. Het algemeen bestuur kan in dat geval uiteraard nog wel ordenend optreden en eisen stellen aan het stelsel waarbinnen die taak wordt uitgevoerd.

Hetgeen de WRR stelt over taken die op afstand van het algemeen bestuur kunnen worden uitgevoerd (te weten taken waarvoor specifieke deskundigheid is vereist of waarin een specifieke utilitaire taakstelling aan de orde is) is in lijn met het kabinetsbeleid. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de WRR met utilitaire taakstelling uitvoeringshandelingen bedoelt die betrekking hebben op grote aantallen afzonderlijke gevallen waarvoor de wet nauw omschreven kaders geeft en waartegen individuele burgers volledige rechtsbescherming genieten.

Tenslotte is het kabinet van mening dat de WRR te snel concludeert dat als zelfregulering mogelijk is, zelfbestuur de aangewezen bestuurlijke inbedding vormt. Naar de mening van het kabinet geeft dit nu precies aan waar de Achilleshiel zit. Daar waar zelfregulering mogelijk is, moet dit bevorderd worden. Dit betekent naar de mening van het kabinet echter niet dat bestuur in eigen kring in dat geval aangewezen is. Immers zelfregulering is gebaseerd op vrijwilligheid, terwijl zelfbestuur de connotatie heeft dwingend te zijn. In dit laatste geval is democratische controleerbaarheid cruciaal. Juist daarom heeft het kabinet zelfbestuur alleen toelaatbaar geacht als dit onmisbaar is voor de uitvoering van de taak.

Nieuwe financiële verhoudingen

Het kabinet heeft in hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting op de nieuwe Financiële verhoudingswet uitgebreid aandacht besteed aan de samenhang tussen de inrichting van de bestuurlijke en de financiële organisatie. Het kabinet vindt dat herziening van de financiële verhouding geboden is om recht te doen aan de beoogde grotere eigen verantwoordelijkheid van gemeenten. Het kabinet gaat op de drie hoofdlijnen van het WRR-betoog nader in.

Vergroting van het eigen belastinggebied.

De invoering van de nieuwe Financiële verhoudingswet haalt, zoals de WRR terecht constateert, een belangrijke technische barrière weg tegen vergroting van het eigen belastinggebied. Te grote verschillen in belastingcapaciteit kunnen, mits objectief meetbaar, nu in de verdeling worden gecompenseerd. In de reactie van het kabinet op het rapport Belastingen omlaag« (d.d. 15-3-1995, nr. VFO93/3/U22) is aangegeven dat meer duidelijkheid zou moeten bestaan over de herziening van het verdeelstelsel alvorens maatregelen tot verruiming van de bestaande mogelijkheden inzake het lokale belastinggebied kunnen worden genomen. In het algemeen overleg met de Tweede Kamer in november 1994 is die beleidslijn besproken.

Objectivering van verdeling, in samenhang met mogelijke verkleining van het Gemeentefonds.

De WRR omschrijft het Gemeentefonds als «vervuild». Zij doelt daarmee op een groot aantal verplichte uitgaven en een te grote centrale sturing bij de verdeling. Het kabinet herkent deze beschrijving niet. De WRR gaat hierbij uit van een strikte scheiding tussen taken in autonomie (die uit de algemene uitkering zouden moeten worden bekostigd) en taken in medebewind (waarvoor het instrument van de specifieke uitkering het meest aangewezen zou zijn). Het kabinet meent dat deze verbinding geen recht doet aan enerzijds de vrijheid van uitvoering die bij veel taken in medebewind (bijvoorbeeld volkshuisvesting) aanwezig is en anderzijds de gebondenheid die in de praktijk bestaat bij sommige taken die in autonomie (bijvoorbeeld de vastliggende onderhoudskosten bij wegen) worden uitgevoerd.

Het kabinet erkent dat er in de financiële organisatie geen sprake is van het ideaal-typische onderscheid dat de WRR maakt, maar wij menen dat er geen voordeel voor de autonomie van gemeenten gelegen is in het vergroten van het aantal specifieke uitkeringen (die dan gerelateerd zijn aan de taken in medebewind) en het verkleinen van het gemeentefonds. De WRR miskent dat het gemeentefonds een zeer nuttig, relatief neutraal bekostigingsinstrument is voor alle taken die een voldoende stelselmatig kostenpatroon vertonen, dus ook voor medebewindstaken waar dat patroon door regelgeving soms vrij uniform is.

De WRR analyseert terecht dat de bestuurlijke vrijheid van gemeenten niet vergroot wordt door het overhevelen van specifieke uitkeringen naar het gemeentefonds.

Ook naar het oordeel van het kabinet is er sprake van een kleiner worden van de tegenstelling tussen algemene uitkering en specifieke uitkering. Het kabinet is daar in bijlage VII van de Miljoenennota 1996 uitgebreid op ingegaan. Dat verschil is met name kleiner geworden door de samenvoeging van een aantal kleinere specifieke uitkeringen in één specifieke uitkering. Dat wordt ook wel aangeduid als een brede doeluitkering«. Vergroting van de beleidsvrijheid is hiervan het gevolg.

Het kabinet is het niet eens met de opvatting van de WRR inzake de voorstellen tot herziening van de Financiële verhoudingswet. De WRR suggereert, zonder nadere argumentatie, de mogelijkheid van een objectieve verdeling die los staat van bestuurlijke oordeelsvorming.

In de memorie van toelichting bij de nieuwe Financiële verhoudingswet heeft het kabinet aangegeven dat het verdelen van de algemene middelen in het Gemeentefonds een bij uitstek bestuurlijke opgave is, waaraan onderzoek en wetenschap ten dienste staan. In die zin kan er geen sprake zijn van een «objectieve» verdeling, los van bestuurlijke (dus politieke) oordelingsvorming, zoals de WRR lijkt te suggereren.

Het kabinet verstaat onder het objectieve karakter, dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden en dat de verdeling zo in regelgeving wordt vastgelegd, dat de uitvoering geen arbitraire beslissingen vraagt.

Bij de verdeling van het Gemeentefonds wordt sinds jaar en dag een gelijke voorzieningencapaciteit nagestreefd. In de voorstellen voor de nieuwe Financiële verhoudingswet is dit geoperationaliseerd in wat wordt aangeduid met «kostenoriëntatie» en «verevening van de belastingcapaciteit». Als gevolg van de veranderlijke maatschappelijke werkelijkheid verandert ook de relevante kostenstructuur. Steeds zal bezien moeten worden of de verdeling van het Gemeentefonds nog in voldoende mate aansluit bij de gewijzigde kostenstructuur. Daarbij spelen ook naar het oordeel van het kabinet de door de WRR genoemde exogene factoren een rol. Het is echter niet duidelijk welke factoren de WRR daarbij nog voor ogen heeft, nu alle factoren die gevoelig zijn voor rijks- of gemeentelijk beleid uitgesloten worden. Wij menen dat alle factoren, die bij de verdeling van het Gemeentefonds in het geding zijn (nu en in de wetsvoorstellen) gevoelig zijn voor beleid. Het aantal inwoners van een gemeente is bijvoorbeeld mede afhankelijk van het aantal woningen. Dat aantal is gevoelig voor het volkshuisvestings- en regeringsbeleid van Rijk en gemeente. Ook de invloed van slechte bodem op de kosten van een gemeente heeft te maken met deze beleidsvelden. De sociale structuur van een gemeente is evenzeer afhankelijk van rijks- en gemeentebeleid. Zo bezien is er geen mogelijkheid meer om een algemene uitkering volgens de criteria van de WRR te realiseren.

Het kabinet meent dat de redenering juist omgekeerd is: door bij de verdeling van de algemene uitkering aan te geven (in de ijkpunten) met welke factoren in welke mate rekening is gehouden, wordt duidelijk welke kostenfactoren voor gemeenten als exogeen worden beschouwd. Gemeenten worden op die factoren als het ware onderling financieel gelijkwaardig gemaakt. Het ligt in de rede om bij die keuzen niet in strijd te handelen bij wat nationaal als gewenste beleidsontwikkeling wordt gezien.

Overdracht van de verdeelverantwoordelijkheid aan een zelfstandig bestuursorgaan.

Het kabinet ziet geen enkel voordeel bij het overdragen van de verdeelverantwoordelijkheid naar een ZBO. De WRR wijst terecht op de samenhang met de vaststelling van de omvang van het gemeentefonds, doch ziet over het hoofd dat het kabinet erop gewezen heeft dat de nu gehanteerde normering voor de omvang van het gemeentefonds niet zonder bestuurlijke beoordeling kan.

Daarnaast miskent de WRR de in onze ogen essentiële relatie tussen de verantwoordelijkheid voor de verdeling van de middelen en voor de inrichting van bestuurlijke organisatie. En deze verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke en financiële organisatie kan niet worden losgemaakt van de inhoud van beleid. De WRR stelt dit voor in samenhang met zijn opvatting dat er behoefte is aan een meer objectieve verdeling. Wij hebben hiervoor reeds aangegeven dat wij de analyse van de WRR op dit punt niet delen.